

# 公共行政学本土化的路径选择

何植民,刘典文

(1.江西农业大学 人文与公共管理学院,南昌 330045;2.厦门大学 公共事务学院公共管理系,福建 厦门 361005)

**摘要:**我国公共行政学经过近30年的历程,取得了可喜的成就。与此同时,也产生了许多需要重视和解决的问题。其中存在主要问题之一是公共行政学的本土化问题。公共行政学的本土化关系到我国公共行政学的发展前途与命运,推进公共行政学的本土化进程,需要我们从强化公共行政学研究的本土化意识,推进公共行政学研究的理论创新,重视公共行政学的应用研究等方面进行。

**关键词:**公共行政学;本土化;路径选择

**中图分类号:**D035

**文献标志码:**A

**文章编号:**1002-7408(2010)04-0088-03

改革开放以来,我国公共行政学研究得到了迅速的发展,在社会中的影响日益扩大。随着研究内容的不断深入和研究队伍的不断壮大,公共行政学作为一门应用性的社会科学,在促进社会发展、推动社会进步方面发挥着越来越重要的作用,公共行政学将最终跻身于显学之列,名副其实地成为社会科学大家庭的一员。

但是,在我国公共行政学的发展过程中,也出现了一些亟待解决的问题,如一些人盲目崇拜西方公共行政学,在公共行政学的研究中,不加分析地照抄、照搬西方公共行政学的概念与理论,扮演了西方公共行政学理论的“输入者”以及“无意识的思想家”的角色;一些人对中国传统的公共行政学思想缺乏研究兴趣,消解了“历史”的公共行政研究,有的甚至持否定态度;一些对中国公共行政改革与发展的现实问题缺少关注,沉溺于“创造”新概念和新理论,造成研究中心的“非中国化”等等。这些问题直接导致了我国公共行政学的研究很难植根于中国的现实土壤,其理论研究的广泛性和深延性明显不够,行政科学的理论与现实中国的行政改革和发展存在着显著差距等。那么,我们应该建立一个什么样的公共行政学?究竟应该如何学习西方的公共行政学理论和方法?究竟应该怎样对待我国公共行政学的遗产?究竟应该怎样处理公共行政学研究中的理论与实践的关系?所以这些问题归纳起来就是一个公共行政学的本土化问题,这个问题的解决,关系到我国公共行政学发展的前途与命运。在经济、科学、文化正在走向一体化的今天,能否建立起具有中国本土特色的公共行政学,也是中国能否在世界公共行政学体系中占有一席之地之关键。因此,开展公共行政学的本土化研究在当前非常必要。我们认为,公共行政学本土化将是一个长期的过程,推进我国公共行政学的本土化研究,可以从以下三个方面进行:

## 一、强化公共行政学研究的本土化意识

推进公共行政学本土化进程,首先必须强化公共行政学研究

者的本土化意识。如果公共行政学者的观念与认识没有转变,公共行政学本土化难以取得实质性的进展。所谓本土化就是在立足中国社会现实的基础上,把来自国外的公共行政理论、方法与中国的传统、文化和价值观念有机结合起来,使这种结合后的公共行政理论、方法能够有效地服务中国的社会。公共行政学本土化意识,主要表现为应全面增强公共行政学研究者所具有的主体意识,如学术研究的反省—批判意识、责任意识、竞争—发展意识等。<sup>[1]</sup>

强化公共行政学研究的反省—批判意识,就是要通过西方外来公共行政学知识的性质的反省,批评那种对西方公共行政学的错误认识,清楚机械照搬西方公共行政学知识的危害性,坚信我国公共行政学本土化的必要性和重要性。实际上,西方公共行政学知识主要是在中国以外的社会研究中形成的,既包含了普遍成分,又包括了大量的特殊性与个别性成分。片面地吸收、引用西方行政学知识,不仅无法解释清楚中国公共行政的现象和问题,研究显得极为肤浅,而且将导致对西方公共行政学的畸形依赖,最终使公共行政学无法在中国社会生根和成长。实际上,目前国外的公共行政学研究仍然没有发展出一个具有普遍意义的公共行政学理论。正如美国公共行政学家默尔指出的,美国的公共行政学也只是一种“特殊主义”的知识体系。<sup>[2]</sup>

强化公共行政学研究的责任意识,就是要增强公共行政学研究者所具有的服务于我国现代化建设和改革开放的责任感与使命感,不断提高公共行政学研究的社会关联性。责任意识是公共行政学研究主体活动的内在动力,是公共行政学者自立为主体的突出表现。这种自觉的责任意识就是要将公共行政学的研究活动与我国现代化建设和改革开放事业、与我国公共行政的改革与发展的现实需要结合起来,提高公共行政学的应用水平,拓展公共行政学的应用范围,从而推进公共行政学的本土化进程。这就需要公共行政学理论的研究要直接介入公共行政现实和关注公共行政现实问

题,从现实出发并以现实为基准丰富和发展理论。在这个过程中,公共行政学理论研究首先要敢于直面公共行政现实,要承认公共行政现实的客观性和必然性,要对公共行政现实采取一种历史主义的“与时俱进”的态度。

强化公共行政学研究的竞争-发展意识,就是在本土化的研究中以国际社会公共行政学界公认的标准要求自己,努力做出高水平的研究成果,参与国际学术交流,与外国的公共行政学者竞争,使公共行政学的本土化与国际化结合起来。在研究活动中,竞争意识是主体基于自身利益的要求而产生的对先进和优胜的强烈追求,它是主体能动性由潜能向现实转化的直接驱动力。当前,我国对发达国家的公共行政学理论介绍和引进速度不断加快,基本上能同步跟进国际前沿问题,但我国自身的公共行政学理论没有及时得到输出,对许多成功和典型的行政实践的理论研究不够,长期形成的对本土的公共行政实践落后的自认的认识惯性还在许多人的头脑中根深蒂固。只有通过加强本土生成的公共行政学理论与国际公共行政学理论的互动,基于本土问题的公共行政学理论才能得到丰富和发展,反过来,得到丰富和发展的公共行政学理论又能指导和启发本土公共行政实践的发展。

## 二、推进公共行政学研究的理论创新

强化公共行政学研究的本土化意识,是全面推进公共行政学本土化进程的一项基础性工作。但是,公共行政学本土化的关键的问题还在于如何使公共行政学的理论研究获得进一步的突破与创新。理论的魅力体现在对时代所呈现出来的课题的解决上,人类社会的不断发展必然产生新的时代课题,而新的课题的解决,又需要理论创新。理论创新是公共行政学本土化进程的一项艰巨任务,我们认为,推进公共行政学的理论创新,一方面需要公共行政学者在对中国社会田野调查的基础上提出新的理论与方法,另一方面需要公共行政学者在面向世界、博采众长中实现公共行政学的理论创新。

在田野调查中催生公共行政学的理论创新。田野调查法即“直接观察法”的实践与应用,也是研究工作开展之前,为了取得第一手原始资料的前置步骤。田野调查法一直是社会科学家们看重的研究方法。在中国公共行政学发展的今天,由于公共行政学本土化的需要,田野调查的方法愈来愈重要。公共行政学研究者只有深入公共行政的田野调查,才能突破他过去所坚持的理论以及个人的意识形态立场所构成的认识框架,让公共行政学理论在具体的田野调查受到一次洗礼,从而使公共行政学的理论升到一个新高度,或从中升华出新的理论。实际上,当前中国的社会变革和政府改革与创新为公共行政的理论研究者和实务工作者提出了许多亟待回答的问题,如如何平衡政府与市场的作用,实现政府职能的优化;如何处理政府与公民的关系,实现民主行政;如何优化公共治理体系;如何提升政府能力;如何创新社会管理体制;如何实现依法行政,实现法治政府;如何确保责任的实现;如何确保执行力和公信力……等。诸如此类的问题需要公共行政学研究者予以充分的关注和回应,也需要理论上的创新做指导。因此,公共行政学者要以中国现实的行政场域选好研究课题,找准研究的突破口,即选择的研

究课题应具有重大现实意义又具有重大学术价值,这是公共行政学科知识得以增长,理论得以创新的必然要求。与此同时,在田野调查研究课题的方法选择上,注重实证研究与量化分析,比较研究和系统分析,统计分析等。围绕政府管理理念、运行机制、体制架构和管理方式等进行实证研究,拓展实地调查,采用问卷调查、数据统计、个案研究、深度访谈、重点关注等手段与方式收集第一手资料,致力于因果分析与理论验证,优化公共行政的方法与技艺。从中揭示我国行政实践的原则与体系,寻求解决问题的方法与手段,从而致力于公共行政学理论的验证与构建。

在坚持面向世界、博采众长中实现公共行政学的理论创新。与西方行政学进行对话的过程,也就是从中国的本土实际发现西方行政学理论所难以解释的现象、变量或反例的过程,而这些特殊现象、变量或反例,恰恰提供了归纳出具有本土特色的公共行政学理论的绝好机会,并同时限定了西方公共行政学理论的适用边界(效度边界)。因此,公共行政学者要树立世界眼光,增强时代意识,以马克思主义的宽广眼界和胸怀把握世界发展趋势,海纳百川,博采众长,这是公共行政学理论创新的必要条件。学术研究的主要目的是在前人研究的基础上推陈出新,无论从事任何一项研究,首先必须熟悉该研究已有的研究成果,不了解西方公共行政学的研究情况,就谈不上中国公共行政学的本土化。西方公共行政学在其100多年的发展中,已初步形成了一套基于西方文化和社会历史背景的理论和方法,出了许多经验和教训。这些都是中国公共行政学发展的宝贵的可供借鉴资源。无论是公共行政理论研究,还是公共行政改革实践,西方国家都走在我们前面。公共行政学者必须先当学生,只有进入西方公共学者已经开拓的园地,系统了解西方公共行政学的研究现状与发展趋势,熟悉各种研究理论与方法,才能了解其优点与不足,进而结合中国的行政实践,修正西方公共行政学的理论与方法,进而更快地建设本土化的公共行政学。总之,我们既要坚持本土化,又要提倡国际化,并在二者良性互动的张力结构中提炼出具有中国特色的公共行政学研究新范式。

## 三、重视公共行政学的应用研究

理论创新是推动公共行政学本土化发展的重要动力,但理论创新的根本价值在于指导并服务公共行政的改革与发展实践。因此,重视公共行政学的应用研究是公共行政学本土化的内在要求,这种应用研究能对中国的行政现象与问题作出公共行政学的独特透视。一门学科、一种理论只有建立在现实基础上,并面向现实,对实际具有指导作用,才会具有广阔的发展前景和强大的生命力。公共行政学争取自身合法性以及强劲发展动力的可能性与现实性如何,完全取决于它的学术贡献和实践效用。但是长期以来,我们的公共行政学理论与行政实践联系得并不紧密,可以说两者之间一直存在着相当的隔阂。目前我国公共行政学的应用研究主要存在以下几个问题:①比较忽视对应用研究自身的理论进行研究(如怎样将公共行政学的应用研究成果应用于社会,如何提高公共行政学的应用水平等);②应用面比较狭窄,表现为过于注重为政府机构制定有关规划和政策而进行研究,忽视为企业、事业单位的有关决策进行研究;③应用的水平尚有待提高。表现为虽然为政

府机构提供了大量的建议,但真正被政府机构采纳或直接采纳的比例并不高。我们认为,加强公共行政学的应用研究可以从以下方面改进:

一是要强化理论对应用研究的指导作用。社会实践需要理论的指导,科学应用研究也同样需要理论的指导。从目前的情况看,首先需要重视科学发展观对公共行政学的指导价值。十六届三中全会首次在中央文件中提出“以人为本”的科学发展观,这是十六大后新一代领导集体实施的一个具有战略意义转变的“新政”,从某种意义上说也是一种崭新的政府管理的价值观、方法论和模式选择,是另一种更深层次的思想解放。从公共治理的角度讲,以人为本作为一种新的政府管理模式是一种可持续与可治理的模式。因此,在科学发展观的指导下,公共行政的研究取向应围绕高效行政、虚拟行政、绿色行政(人与自然和谐的治理与科学发展观)、公平行政与民主行政等几个方面进行;<sup>[3]</sup>其次,应重视公共行政学基本理论特别是关于公共行政运行和发展的理论所具有的指导价值,公共行政学基本理论是我们进行公共行政学应用研究的知识基础,也是我们选择应用研究论题的重要理论依据,对我们选择研究的重大行政问题具有重要的指导作用。

二是要拓展公共行政学研究成果的应用面与应用方式。随着改革的深化,我国社会发生了巨大的变化,小政府、大社会的趋向日益明显,社会公众、企事业单位或第三部门等越来越成为社会生活的真正主体。在这种情况下,公共行政学的应用研究在继续重视为政府部门的需要提供研究服务外,还要拓展应用面,重视为企业的经营管理以及事业单位或第三部门的运作提供直接的咨询服务,这样有助于进一步提升公共行政学的影响范围,为公共行政学在中国的进一步发展奠定更广泛的社会基础;同时,要重视公共行政学研究机构与有关部门或单位建立制度化的联系,定期向他们提供信息、数据、建议,供他们决策时参考,或者公共行政学者作为

有关部门或单位的顾问而直接参与政策、措施的制定等,从而扩大公共行政学在中国社会中的影响,优化中国应用公共行政学研究的运行机制。

三是要重视公共行政学研究成果应用水平的提高。公共行政学研究成果应用水平的提高,首先要求提升公共行政学研究成果自身的质量。公共行政学研究成果质量的提升从根本上还取决于行政学者的职业主义精神,取决于它有没有真正一流水准的行政学者。行政学者必须将公共行政学视为一种志业,即通过自己的努力去实现行政知识的生产,并将促使这种知识转化为理性的行动,最终实现公共行政的公共目的和高尚的道德境界。作为一种志业,行政学研究者不是以自我的成就感为依归,而是以崇高的道德秩序和社会价值的承诺为依归。其次,公共行政学者的职业主义意味着戍守职业的道德;保持一种客观、冷静的态度;对常识的怀疑精神,培养自我批判、自我反思、自我超越的能力;以及对创造性的不断追求等<sup>[4]</sup>。当然,在改善公共行政学研究成果质量的基础上,还必须完善我国政府现行的决策机制,提高决策人员的专业和理论素养,在研究者与决策者两种群体之间构建一种良性的经常性的互动交流机制,从而增加双方的了解,减少双方在认识标准上的差异,以提高公共行政学的应用研究成果被采纳的可能性。

参考文献:

- [1] 郑杭生,王万俊.二十世纪中国的社会学本土化[M].党建读物出版社,2000:237.
- [2] 法默尔·戴维德.公共行政学的语言[M].美国:阿拉巴马大学出版社,1999:123.
- [3] 齐明山.在科学发展观指导下的公共行政取向[M].党政干部论坛,2005,(5).
- [4] 张成福.发展、问题与重构——论面向二十一世纪的中国行政科学[J].政治学研究,(1).

[责任编辑:王润秋]

(上接第100页)颇多神来之笔,不料长此以来却少有人问津,原因何在呢?我们认为,诗文再美,仅有几种读本摆在华山脚下,没有读者群,其价值何以发挥?有价值的作品还需读者审美体味,进行创造性的评价,然后经各种媒体包装推而广之,才能发挥其社会效益和经济效益。倘能如此,不仅华山诗文这块瑰宝能发挥其认识、教育和审美之价值,依此拉动华山旅游经济的发展也自在情理之中。

华山是一座历史名山,这与历代名人登览光顾,以各种方式与山结缘有重要关系。地因山名,山因人名,从传说中的轩辕黄帝以及尧、舜等屡临华山以来,华山就是社会名流向往的名山。据史书记载,历代有不少名人贤士隐居华山,或修书治学,或建馆授徒,或修道行善,他们都与华山结下了不解之缘,而现已时过境迁,名足尘封,知之者有几人?慕之者更有几人?我们认为要重新打造历史名山形象,就离不开曾为华山增光添彩的名人遗迹故事,要开启尘封,一是投入经费,在一些能产生旅游价值的名人遗址修馆建庐,构建华山名人

景点;二是以华岳庙、玉泉院等景点为核心定期或不定期组织“祭祀华山”、“华山名人故事演唱”等各种形式的文化活动;三是开展“名人与华山”的专题研究。

华山文化底蕴丰厚、涉及面广博、历史悠久,亟待研究、开发。我们要通过研究和弘扬华山文化浇铸出华山大气、刚毅、自由、厚重的精神风貌,使它的外形与精神和谐统一,从而化育出独领风骚的“华山魂”。要让“华山魂”根扎黄土地,高耸入云天,弥漫环宇,充溢中华。倘能如此,华山旅游经济腾飞就绝不是一句空话。

参考文献:

- [1] 杨新,甘霖.美学原理[M].北京大学出版社,
- [2] 韩理洲.华山志[M].三秦出版社,
- [3] 孟宏.神奇的华山[M].陕西旅游出版社,
- [4] 何元庆.华阴县志[M].作家出版社,
- [5] 阎涛.华县志[M].陕西人民出版社,

[责任编辑:陈合营]